

完善制度 创新管理

推动政府采购工作科学化精细化

■ 詹静涛

政府采购制度从1996年开始试点至今,走过了10余年的发展历程,经历了初创试点、全面推行、法制化管理三个阶段的历史性跨越,取得了显著成效,政府采购制度的先进性和优越性日益显现。

政府采购规模和范围逐步扩大。全国政府采购规模从1998年的31亿元增加到2008年的5990亿元,年均增长56.8%,累计节约财政资金近3000亿元。政府采购已由单纯的货物类采购扩大到工程类和服务类采购,且工程采购的比重呈上升趋势。2008年,货物、工程、服务占采购总规模的比例分别为42.7%、49.7%、7.6%。许多地区将中小学免费教材、农村中小学危房改造、财政补贴农民购置农机具等公益性强、关系民生的采购项目纳入政府采购范围,民生项目成为政府采购规模扩大的重要增长点。

政府采购法规制度建设初成体系。自政府采购法实施以来,财政部先后制定了招标投标、采购信息公告、评审专家管理、代理机构资格认定、供应商投诉等方面的30多个配套规章制度,初步建立了以政府采购法为统领、以部门规章为依托的法律制度体系。依法管理、依法采购的意识普遍增强,采

购行为不断规范。

政府采购规范化程度不断提高。公开招标采购、集中采购成为政府采购的主要方式和组织形式。公开招标的比例不断提高。2008年,通过公开招标方式进行的政府采购规模为4289亿元,占采购总规模的71.6%,比2007年提高1.5个百分点。集中采购的主导地位继续保持。2008年,通过集中采购机构实施的政府采购规模为4050亿元,占采购总规模的67.6%,比2007年提高2.6个百分点。

政府采购政策功能日臻完善。在支持节能环保、自主创新以及民族产业发展等方面发挥的作用日益凸显,绿色采购理念深入人心。2008年,全国节能、节水产品政府采购金额131.9亿元,比2007年增长21.9%,占同类产品采购金额的64%;环保产品采购金额171.2亿元,占同类产品采购金额的69%。目前政府优先采购的节能产品已有34类1.8万种产品,环境标志产品已有21类8000多种产品。在汽车、计算机及应用设备、通信产品等领域支持国内产品的力度不断加大。

政府采购基础工作扎实有效。专家库建设不断完善。2008年,中央和省、市、县财政部门已建立专家库1400

多个,专家人数近19万人;通过专家库抽取评审专家的项目共12万多个,比2007年增加近4万个。政府采购信息公开化程度明显提高。2008年,仅在财政部指定媒体上公告的政府采购信息就达到近35万条,比2007年增加15万多条。

政府采购国际化进程加快。先后建立和参与了中欧、中美双边及一些多边政府采购交流与对话机制,与澳大利亚、新西兰和韩国在自贸区框架下开展政府采购谈判。2007年底,启动了加入WTO《政府采购协议》(GPA)的谈判,提交了初步出价清单。2008年9月,向WTO秘书处提交了《中国政府采购国情报告》。GPA谈判进入了实质性阶段。

同时,我们也清醒地看到,政府采购制度的改革与发展还存在许多问题,比如,政策法规还不够完善,规避政府采购问题还比较突出,操作执行环节不够规范,运行机制不够完善,部分政府采购结果价格效率低,等等。特别是面对经济社会发展对加强政府采购调控作用提出的新要求,适应GPA谈判不断变化的新形势,需要我们从全局的高度和全球的视野,进一步提高对深化政府采购制度改革重要性的认

识,努力在新的历史起点上不断开创政府采购改革新局面。当前和今后一个时期,政府采购制度改革要以贯彻落实科学发展观为指导,按照科学化、精细化管理的工作理念,从以下方面加大工作力度。

1. 加快推进制度建设,建立完善的政府采购法律制度体系。着力研究解决目前法律制度规定不协调、不明确、不细化的问题,提高政策的规范性、科学性和有效性。加强与有关部门的协调,尽快出台《政府采购法实施条例》。抓紧研究制定《政府采购违法行为处分处罚办法》、《政府采购供应商监督管理办法》和《非招标方式政府采购管理办法》,进一步修订政府采购代理资格认定办法、货物和服务招标投标、投诉处理等规章制度,努力实现“用制度管采”、“用制度管人”,使各项采购活动有法可依、有章可循。

2. 更加注重发挥政府采购调控作用,促进经济社会又好又快发展。去年下半年以来,为应对国际金融危机,国家出台了进一步扩大内需、促进经济增长的一揽子政策,对政府采购发挥政策功能提供了新的契机和更高要求。必须进一步强化政府采购政策的执行力,更好地服务保增长、调结构、促改革、惠民生的大局。积极落实国家通过政府采购支持节能减排、环境保护、自主创新、重点产业调整和振兴等方面政策措施。尽快出台中小企业政府采购管理办法,有效扩大中小企业提供商品、服务的政府采购份额。紧贴财政支出中民生项目的安排,不断扩大民生采购规模。利用政府采购手段鼓励政府服务外包,促进我国服务外包产业发展。建立政府采购政策效果评价体系,不断提高政策实施效果。开展政府采购政策前瞻性研究,注重加强政府采购与财税、金融手段的协调配合,实现政府采购长远目标和近期任务的

有机统一。

3. 坚持用改革创新的思路 and 办法,切实研究解决政府采购工作中面临的深层次问题。在政府采购制度改革进入新的全面发展阶段后,政府采购要逐步从粗放管理转向科学化、精细化管理,着力研究解决一些影响和制约政府采购健康、科学发展的突出问题。一是进一步完善财政部门监督管理与集中采购机构独立运行的机制,通过改进管理水平和操作执行质量,确保采购的规范和公平,力求采购价格、采购质量和服务效能的最优,实现效率和效益的统一。鼓励对一些通用性较强的项目实行地区内协作联动采购,提高政府采购集约化水平。二是坚持预算约束,加强政府采购预算管理与执行。不断细化政府采购预算编制,做好政府采购预算与计划的衔接工作,确保采购计划严格按政府采购预算的项目和数额执行。建立采购计划执行分析评价制度,提高计划执行的有效性。三是积极推进监管方式创新,建立监督与处罚并举的动态监控体系。实行政府采购流程标准化管理,使信息发布、标书编制、开标评标、合同签订、质疑投诉等环节既紧密衔接又相互制衡。完善对评审专家的责任处罚办法,加快供应商诚信体系建设,建立健全对采购单位、评审专家、供应商、集中采购机构和社会代理机构的考核评价机制和不良行为公告制度。完善财政部门综合性监督与监察、审计部门专业性监督相结合的工作机制,实现监督检查定期化、常态化。

4. 建立电子化政府采购管理交易系统,不断提高信息化对政府采购制度改革的贡献度。建立电子化政府采购管理交易系统,是实现政府采购科学化、精细化管理的技术支撑和重要载体。坚持“统一领导、统一规划、统一标准、分级建设”的指导思想,本着

“高起点设计、高技术标准、高灵活扩展、高程度兼容、高安全运行”的建设思路,统筹规划、突出重点、点面结合、稳步推进,以信息化、网络化、电子化为支撑,促进政府采购管理和操作执行各环节的协调联动,实现部门预算、政府采购、国库集中支付、资产管理全流程贯通互动,达到互联互通、信息共享和业务协同。通过信息系统的一体化建设,做到既避免重复建设造成浪费,又实现数据信息共享;既促进政府采购行为的规范,又维护政府采购市场的统一。

5. 加强政府采购专业化队伍建设,为科学化精细化管理提供人才保障。政府采购工作是一项涉及面广、政策性、程序严谨的工作,对从业人员的较高。要建立和完善对政府采购从业人员的培训机制,全面加强职业教育、法制教育和技能培训,增强政府采购从业人员依法行政和依法采购的观念,提高采购管理和操作执行水平,以及解决复杂问题的能力。借鉴国外管理经验,结合我国实际情况,加快研究建立政府采购从业人员执业资格制度,制定政府采购从业人员准则和岗位标准,实行持证上岗,推动政府采购从业人员职业化进程。

6. 树立全局观念,积极开展加入GPA谈判应对工作。加入GPA是我国政府权衡利弊做出的战略性决定,表明了我国深化改革、扩大开放的决心和魄力。加入GPA涉及中央与地方、政府与企业方方面面,谈判应对工作需要各方面积极配合,共同深入开展谈判相关问题研究,确保按承诺于2010年提交修改出价。加强对GPA有关情况的宣传,让更多的国内企业熟悉GPA规则,努力增强企业竞争力,更好地利用国内国外两个市场、两种资源。

(作者为财政部国库司司长)

责任编辑 廖奎